

# 沖縄財政の基本構造（その一）

——「一体化」と振興開発計画をめぐる諸問題——

福 丸 馨 一

## はじめに

沖縄の本土復帰は制度上は「沖縄県」の再生である。また米民政府支配下の「琉球政府」の行財政組織の解体であった。これは沖縄県の市町村をふくめて日本の地方自治体として位置づけられたことになる。

しかしこの「地方行財政」の再生＝「一体化」とはどのような具体的な意味をもつのであろうか。現に我々が『沖縄問題』と呼んだ数多くの米軍統治下の矛盾や戦中・戦後の未処理の諸遺産をかゝえているのに、果して『地方自治』がどのように実現されたのであろうか。ことに国の「沖縄振興開発計画」がこの基本問題にどう位置づけられるものなのか。

沖縄の復帰前の財政問題をふまえて今日の財政構造を分析しながら、前述の問いに答えてみたいと思う。なお既に今迄に若干の沖縄調査報告を発表してきたので、ここでは出来るだけ重複を避けることとし、復帰後の現状を把握することに主眼をおくことにする。

ただし今日の沖縄の財政を一般に「本土並み」の地方行財政として計量分析を行うことはかなり危険である。確かに戦中・戦後の「沖縄問題」の基本的性格を前提にしない限り、類似団体との比較そのものが異常な特徴を示すことになるだけである。本土の地方自治体行財政の類型的分析が今日の「地方自治の危機」を必ずしも正確に映し出さないのと同様に、否それ以上にこの沖縄問題の根ツコは深いのである。

この報告は主として復帰後の1973年10月及び今年7月の沖縄調査にもとづくものであるが、むしろ復帰前の度々の沖縄調査の経験と若干の研究報告に経続するものと考えている。

注)・既発表論文は下のごとくである。

- 1) 九州経済学会、『経済・経営研究』第4集、「沖縄の財政問題、琉球政府の財政と米国援助を中心として」1967年4月。
- 2) 自治労自治研事務局、『月刊、自治研』「沖縄の財政問題」1968年2月。
- 3) 東京市政調査会、『都市問題』「沖縄の市町村行財政と本土復帰(1)・(2)」1971年9月、10月
- 4) 昭和46～48年度文部省科学研究費、特定研究「南九州・南西諸島の産業構造変革と政治経済的諸問題」共同研究報告書第2号（代表者 鹿児島大学法文学部 吉村朔夫）所収、「沖縄の財政問題と地方自治」
- 5) 鹿児島県立短期大学『研究年報』第1号、1972年、「沖縄返還の論理に関する一号察」、同第2号、1973年、「沖縄開発と復帰予算」
- 6) 鹿児島県立短期大学『南経論叢』第17号、1969年「一体化政策と市町村財政の現状」。同第21号、1973年「沖縄の財政問題と地方自治」、同第20号、1972年「沖縄の市町村財政に関する覚書、嘉手納村と糸満町」
- 7) 鹿児島県立短期大学『紀要』第22号、1972年「沖縄の市町村財政に関する覚書、東部海岸3村の財政と石油資本」

## （I） 沖縄関係政府予算の概要

復帰予算＝は昭和47年5月15日以降の一般会計47年度分約2,200億円といわれた。此を46年度の日本政府援助＝沖縄復帰対策費の567億円に比べると約4倍増である（但し援助の一般会計分427億円、財政投融资140億円。復帰予算は一般会計のほか地方債、沖縄振興開発金融公庫への融資分が360億円余である）。

なお47年度一般会計のうち約400億円は48年度予算対比の場合は除外さるべき経費と目される。この理由は年度途中からの計上予算であり、通常の概算要求としての予算編成作業より約1ヶ月おくれたのでたまたま沖縄関係予算の経費区分が可能になったこと、しかし48年度はこの抽出が技術的に困難であるからとされている。この除外経費分として生活保護費、社会保険費、義務教育国庫負担金等があげられる。この修正によれば復帰予算の一般会計分は約1,800億円となる。序に復帰前の琉球政府の会計年度と日本政府の援助予算の会計年

度はおよそ1ケ年ズレており、1972年琉政会計(1971年7月～72年6月)は日本政府の昭和46年度予算(1971年4月～72年3月)に対応していることに注意すべきである。従って日政援助の46年度計上分は琉政会計の1971年度末(72年4～6月分)と同72年度のうち72年7月～73年3月までの分との両年度を対象としている。この日政援助は1962年に始まり日米共同声明(1961年、67年)に即して、いわゆる「一体化」政策がすゝめらるれなかで年々増額され米国援助にとって替る経過を示してきた。また日政援助が一般会計だけを対象としてきたが68年には財政投融资関係も追加された。

さてこの復帰予算を前述のごとく整理して一般会計が1,806億円となるが、48年度は1,772億円と減少しているように見える。この主な理由も日政援助の会計年度のズレによるもので、復帰直前の1972年4月1日から5月14日までの復帰対策費等約391億円が47年度限りの日本政府予算として計上されている(沖縄振興開発金融公庫出資金も)。

この沖縄復帰対策費が約352億円であるが、内訳は沖縄財政援助金約74億円と通貨切換対策費約260億円が主要経費である(ほかに糖業振興臨時助成金、砂糖価格差補給金、臨時糖業干害対策費、沖縄特別国体費などがある)。この財政援助金は行政運営費、生活必需物資価格安定対策援助、生活保護事業、教職員給与、公立学校施設整備、市町村財政援助、復帰記念事業(主要五島1週道路ほか)等である。通貨対策とは1971年10月9日現在の県民保有通貨および預金資産約5億ドルについて、「円切上げ」による差額補填特別給付金のことである。

第1表は以上の沖縄関係予算を示すものであるが、この年度別対比をみる前に一層重要なことは、この沖縄関係経費のなかに沖縄返還協定特別支出金や防衛施設庁関係がふくまれているのである。前者がいわゆる米国資産買取りの年賦払いのことであり、后者が軍用地の地代や基地移転施設経費、或は軍雇用管理事務費など明かに米軍基地関係経費のことであり、これが47年度553億円、48年度408億円も計上されている。もしこの経費を減額すれば復帰初年度沖縄関係予算は、先の復帰対策費等の1年限り打切りと合せ控除されるので、経常

的予算としては 1,253億円となる（48年度1,364億円）

このほか大蔵省の国債費は旧琉球政府の債務処理に伴う一部負債承継のため国債整理基金特別会計への繰入れとか，農林省の食糧管理費は沖縄における消費者米価を本土より低価格に押えるための差額補填であるなど，そのほか通産省経費のなかに沖縄海洋博の開催準備経費がふくまれるなどの暫定的措置の諸経費がふくまれている。

第1表 沖縄関係予算（単位、億円）

| （年度）              | 47         | 48         | 49         |
|-------------------|------------|------------|------------|
| 防衛施設庁             | 240        | 239        | 437        |
| 開発庁               | 760        | 645        | 762        |
| 庁 費（土地開発基金）       | 22         | 39         | 43         |
|                   | （－）        | （10）       | （10）       |
| 教育振興              | 42         | 55         | 66         |
| 保健衛生対策            | 4          | 3          | 5          |
| 農水産業振興            | 16         | 17         | 18         |
| 沖縄開発公共事業          | <b>290</b> | <b>527</b> | <b>628</b> |
| 沖縄復帰対策            | 352        | —          | —          |
| 沖縄振興開発出資          | 30         | —          | —          |
| 大蔵省（国債費，返還協定特別支出） | 329        | 191        | 193        |
| 自治省（臨時沖縄特別交付金）    | 365        | 389        | 322        |
| その他各省             | 112        | 256        | 358        |
| 計                 | 1,806      | 1,772      | 2,072      |

※資料は沖縄総合事務局報，第1号，第12号より作成

更に第1表の指数に示されぬ事項について若干の説明の必要があると思われるのは，開発庁経費のなかに沖縄振興開発金融公庫補給金が48，49年度において僅かにせよ組入れられたこと，大蔵省関係は国債費約10億円のほかはほとんど返還協定支出金であり，その他各省分では農林省の食糧管理費，通産省の沖縄海洋博関係準備が大きな項目となっている点である。これらの諸経費を48，49年度について第1表の付表としてかかげておくことにする。

従って48，49年度予算を通じて沖縄復帰予算の特徴的推移をみるならば，第一に米軍用地関連経費（大蔵省，防衛施設庁）が約 600億円（49年）以上もあること，第二に沖縄振興開発事業にわけても公共事業に最重点がおかれ，圧倒的であること，第三に復帰初年度において計上された1年限りの経費，復帰対

第1表 付表、沖縄関係予算(単位、億円)

| (年度)            | 48  | 49  |
|-----------------|-----|-----|
| 警察庁             | 2   | 4   |
| 防衛施設庁           | 239 | 437 |
| 調達労務管理          | 14  | 14  |
| 施設運営            | 224 | 422 |
| 法務省             | 7   | 4   |
| 大蔵省             | 193 | 191 |
| 国債費             | 10  | 9   |
| 返還協定            | 169 | 169 |
| 公務員宿舍           | 9   | 12  |
| 文部省             | 18  | 19  |
| 学校給食費           | 7   | 7   |
| 義務教育教科書         | 3   | 2   |
| 厚生省(社会福祉施設整備など) | 15  | 17  |
| 通産省(海洋博準備など)    | 168 | 197 |
| 運輸省             | 2   | 3   |
| 農林省             | 81  | 104 |
| 食糧管理            | 66  | 82  |
| 農業構造改善対策        | 4   | 7   |

※資料は第1表と同じ。なおこの表では建設省、労働省、郵政省、科学技術庁関係をはぶく。

策費などが比較的に非公共事業の性格を有したことから考えて開発庁関係では教育、農業(糖業をふくめ)、民生等の国庫財源措置が停滞気味であるといえよう。ことに交付税についてこれは国の財源措置上の問題であるが「本土並み」の行政水準を考える上で象徴的である。第四に既にのべた沖縄海洋博関係経費が第1表付表にもみられるごとく48年度以降大幅に増加していること、しかもこの支出の他に公共事業分が47年度約42億円、48年度約180億円、49年度約220億円が計上されていることも重要な点である。仮に通産省経費をすべて海洋博関係とすれば47年度約3億円をふくめ準備経費の3年間の合計368億円、これと振興開発公共事業の合計442億円を合せると約810億円であるから、「海洋博」が沖縄関係予算の主要な特徴とみななければならない。これは又「土地開発基金」の48年度新設とも関連するだろうが、沖縄振興開発事業の内容についてはこのあと直ちに検討を加えてみよう。

その前に沖縄振興開発事業金融公庫えの出資が47年度限りで打切られたが、

前述のごとく補給金が48年、49年にそれぞれ約3億円余り計上されることになったこと、この公庫は本土における国民金融公庫ほか農林漁業、中小企業、住宅、環境衛生、開発銀行等の政策金融機関を総合する役割をもたされており、この貸付資金の大半が政府の財政投融资に よっていることを付加しておこう。この49年度分は約782億円（うち財投600億円）で、産業開発250億円のほか中小企業、住宅、農業等に貸付けることとなっている。もちろん先の国の一般会計支出と対比させるなら沖縄関係予算の「財政投融资化」傾向を特徴の一つとして捉えておくことができよう。

沖縄振興開発事業は＝先の開発庁関係予算の大部分に相当する（但し47年度は初年度限りの経費を除く）が、第1表で分るごとく公共事業費関係がこの又ほとんど9割近くを占めている。もとより沖縄振興開発特別措置法にもとづくもので、これと沖縄開発庁設置法、沖縄振興開発金融公庫法をふくめ沖縄開発3法と称せられる。この振興開発事業が主として開発庁予算に計上されるのは当然としても、本土他府県と異なる国家行財政の一元的中央集権的性格をみないわけにはいかないだろう。そして先の開発金融公庫の融資の一元的統合を考えればなおのこと。この公庫融資をも振興開発事業にふくめて考えることが寧ろ正しいが、通例は一般会計について開発庁関係予算を総称している。むしろ問題はこの特別措置法による振興開発計画の策定に関し或はその行財政の運営の面で、復帰後の沖縄開発政策の基本問題<sup>1)</sup>が問われなければならないが、茲では前掲別稿との重複を避けるためふれないこととする。

茲では振興事業の内訳を概略示しておくこととするが、国庫負担財源は47年度373億円、48年605億円、49年718億円（48、49年は開発庁経費を差引いた額）で、このうち公共事業関係が、第1表に示したごとくこの大部分を占めている。第2表は事業別予算及び財源区分を示したものである。

---

1) 復帰前の米民政府と琉球政府による開発計画と一体化政策の系譜は、「商経論叢」第18号。琉球政府の1970年の長期経済開発計画の問題は、「都市問題」46年9月号。日本政府の復帰政策のなかの沖縄開発問題と沖縄住民の斗いに関しては、「共同研究年報」第1号、並びに「商経論叢」第21号を参照のこと。

この第2表の内容にふれる前に若干付加して説明すべきことは、沖縄振興開発事業費の経費分類が第1表と同様に整理すれば第2表のごとく表されるが、開発庁沖縄総合事務局の振興事業費分類は第2表付表のごとくであり計数の不一致がみられることである。そこで付表をあわせて検討することとし、このいずれの表にも示されぬ問題を簡単に整理すれば国の直轄事業費が47年約90億円、48年約170億円である(49年不明)。これに対し地方負担は第2表付表で分るとく47、48年と相当な額に達している(49年は約96億円といわれる)。

第2表 沖縄振興開発事業費

| 年度       | 47   | 48    | 49    |
|----------|------|-------|-------|
| 教育振興     | 42   | 55    | 66    |
| 保健衛生対策   | 4    | 3     | 5     |
| 農水産振興    | 16   | 17    | 18    |
| 沖縄開発公共事業 | 290  | 527   | 628   |
| 治水       | 14   | 19    | 21    |
| 道路       | 98   | 217   | 247   |
| 港湾       | 24   | 55    | 63    |
| 漁港       | 11   | 15    | 17    |
| 空港       | 24   | 37    | 23    |
| 公営住宅     | 13   | 26    | 34    |
| 生活環境     | 56   | 96    | 154   |
| 農業基盤     | 27   | 30    | 28    |
| 工業用水     | 13   | 20    | 32    |
| 計        | 373  | 605   | 718   |
| (海洋博関連)  | (42) | (180) | (220) |

※ 合計は各項目と多少喰い違うが、沖縄総合事務局の資料の分類方法のまゝである。次の第2表付表を対照されたし。なお資料は開発庁沖縄事務局にて。

ところで第1表では道路整備事業と並んで生活環境整備が著しく優先されているように見えるが、例えば49年度予算ではこの大半は水道、水資源開発の施設整備105億円と下水道事業26億円、簡易水道約10億円である。これらの点を付表で把えてみよう。

この付表によると、又国庫負担額が若干第2表とも喰違っているが財源区分の関係を摘出するのには役立つと思う。但しこの資料は開発庁沖縄総合事務局の指数であり必ずしも正確な地方負担を示すとは云い難い。47年度事業進捗率

第2表 — 付表 沖縄振興開発事業(事業費, 国庫負担)(単位億円)

|        | 47年       | 48年       |
|--------|-----------|-----------|
| 教育振興   | 55 (34)   | 71 (50)   |
| 保健衛生   | 21 (10)   | 23 (9)    |
| 環境衛生   | 11 (7)    | 22 (11)   |
| 農林漁業振興 | 61 (50)   | 73 (60)   |
| 道路     | 81 (78)   | 184 (180) |
| 治水・砂防  | 47 (46)   | 41 (40)   |
| 都市計画   | 55 (37)   | 82 (57)   |
| 公営住宅   | 24 (12)   | 37 (26)   |
| 港湾整備   | 31 (31)   | 56 (56)   |
| 空港整備   | 22 (22)   | 32 (31)   |
| 水資源開発  | 42 (42)   | 87 (81)   |
| 計      | 455 (373) | 711 (605) |

※47年度県負担42億円の内訳, 教育15, 農漁等8, 保健衛生9, 都市計画5億円。同市町村負担38億円, 都市計画12, 住宅10, 教育5, 環境衛生4億円など。48年度県負担53億円, 市町村52億円。なお資料は第2表と同じ。

が事業予算に対し48年3月末で平均45% (住宅14%など) という点からも国の財政方針を示す資料でしかない。それでもかなり重要な問題点を指摘できると思う。先ず各項目の内容を把んでおく必要があるので説明を加えておこう。教育振興は公立学校施設整備, 環境衛生は簡易水道施設, 農林漁業は農業振興, 土地改良, 漁港建設が主なものである。道路は47年度で国直轄38億円と補助40億円, 治水は直轄多目的ダム35億円, 都市計画は街路16億円と下水道14億円の国庫補助がある。港湾, 空港, 水資源は47年度はほぼ全額国庫負担である。水資源は工業用水と水道用水に分れるが, 沖縄振興開発のなかで水道と水源開発の占める割合が著しく大きいことは, 47年度が治水, 水資源, 環境衛生と合計100億円近く, 48年度は130億円となっているのでも分る。49年度は第2表について説明した如く生活環境のなかに100億円余がふくまれているので約150億円と想定される。

しかし沖縄振興開発事業の基本的な性格は既にのべた沖縄関係予算のそれと同じく, 「海洋博」或は「水資源」に一層具体的特徴を見出せるだけではない。この第2表付表から明瞭に把みだせるごとく一般的には「道路, 港湾, 空港, 水資源」関係は国庫負担や直轄事業が大部分を占めているが, 「教育, 保健, 環



境衛生, 農林漁業, 都市計画, 公営住宅」等の地方財源負担が著しく大きくなっている。特に48年度予算ではこの財源区分の特徴が一層明らかとなっており, 対前年比国庫負担の増加分 232億円は大方は道路, 水資源, 港湾, 空港関係の財源増を示すものである。直轄事業は道路96億円, 治水(ダム) 28億円, 港湾29億円, 空港10億円など 170億円である。

これに対し都市計画, 公営住宅, 農林漁業, 教育振興, 保健衛生, 環境衛生等の国庫負担はほとんど伸びていない。しかし事業費のかなりの伸びがみられるだけ地方財源が増大していることになろう。殊に市町村負担の急増がみられる。ところで49年度予算は負担区分が不明であるが, 第2表についてみれば前述の如く生活環境の事業費急増を示すが中味は水道, 水資源施設整備が大部分であり, 下水道, 公園, 簡易水道, し尿, ごみ処理等が伸びた理由とは云い難い。否むしろ公共事業についてさえ日本経済の景気抑制策にそって一部削減や微増といった点が見出される。例えば公営住宅建設は地方財源のすべてが市町村負担であるが対48年比で約8億円の増となっているが, この国庫財源34億円に比べなければならないのは, 沖縄振興開発金融公庫の住宅融資財源が48年 160億円から, 49年 240億円に大幅に伸びたことである。つまり沖縄の住宅問題は別途検討するが, あくまで民間自力建設を原則とする政策に外ならない。

なお49年度沖縄関係予算に関しては次のような財政上の特別措置がとられたという。(イ) 総需要抑制策のなかで沖縄振興開発の大幅増加をはかり, (ロ) 海洋博関連公共事業約 220億円のほか50年度実施予定分について45億円の債務負担行為をおこした。これによって国道, 空港, 港湾, 上下水道等, 開催に必要な施設が期日に間に合う, (ハ) 本土との格差是正について教育, 保健衛生, 生活環境施設を中心に拡充を図った。(ニ) 学校建築, 公営住宅等補助金単価に沖縄分特別措置を設けたこと, (ホ) 下水道及び漁港の補助率引上げ, 市町村道路整備のうち県内5ヶ所分を県代行事業とし補助率を10分の10としたこと等。<sup>2)</sup>

なお開発庁沖縄事務局の財政担当官は次のような見解をのべている。47年度

2) 以上沖縄事務局報第12号から

予算は暫定的な性格の、東京＝中央集権サイドで作られた。海洋博関連を中心とした本格的な振興予算は48年度からである。49年度もこの路線上にあり海洋博も復帰前に決定していたのであるから、50年度予算編成が「自主的に編成する復帰后初の予算」であると。つまり海洋博以降の沖縄振興開発の具体的方向づけが決まるというのである。この見解はある意味で現在の振興開発事業の性格を突いている。

**臨時沖縄特別交付金**＝は沖縄関係予算を考える上で理論的には最も重要な課題だといわなければならない。この制度は

「沖縄における地方行政の格差是正および自主的な地方行政財の運営を確保するため、沖縄県及び市町村に対する特別の財源措置として昭和47年度から50年度迄設ける」

「沖縄において本土並みの地方行政事務の実施、振興開発事業の実施、および沖縄における行財政、風土等の特殊性にもとづく財政需要をまかなうために所要地方一般財源として算出される額とし、交付税及び譲与税配付金特別会計より沖縄県及び市町村に対し一般財源として交付する」

「国は臨時特別交付金の総額のうち昭和47年度において80％、以降毎年20％づつ減じた額を交付税、譲与税特別会計に繰入れる」

という趣旨にもとづき沖縄県および市町村に交付される交付税の財源の一部にあてるため、所要財源額のうち政令で定める基準で定めた額を臨時沖縄特別交付金として、国の一般会計から交付税特別会計に繰入れることにしたものとされる。この47年度分は所要財源額を510億円と推計し、5月15日からの所要額 457億円を割出し更にこの80％に当る 365億円を繰入れることになった。48年度以降は47年度所要財源基準額 510億円を各年度の交付税関係三税の伸び率でスライドさせて、48年度はこの60％を49年度は40％を50年度は20％を繰入れるが、51年度からは全額交付税特別会計からまかなうというもの。なおこの臨時交付金と本来の地方交付税財源の措置分が47年度20％から毎年20％増となり50年度80％51年度 100％を合計して沖縄関係地方交付税となるものである。

これで明かなごとくこの制度は基本的には国の地方交付税財源に係る運用上

の特別措置にすぎない。なるほど所要財源額の算定に対し一定の配慮がふくめられた事は認められるが、これとても「沖縄問題」を制度的にしかもかなり長期間にわたり措置するという程のものではない。しかも当初の自治省要求案では 630億円を所要財源額とし期間も昭和55年までとし、繰入算定率も47年90%から毎年10%減という方法であった。かくて「本土並み」の交付税措置と大差ないものとなり、初年度から算定所要財源が 510億円に対し 365億円で、自治省案の6割といった額となっている。又自治省算定の所得額計算にも入らなかった「沖縄の特殊な財政需要」では、米軍基地体制の矛盾である「つぶれ地」や公共用地（地方道、小中学校）の補償や買収については全く考慮外となっている。ちなみに自治省当初要求案の 630 億円の算定内訳は、本土並み地方行政経費 300億円、振興開発など建設事業 130億円のほか、特殊職員、超過職員給与、税制上の特別措置に伴う地方税減収分などであった。なお琉球政府負債の一部（一般会計借入れ金）はこの特別交付金には算入されなかったが47年度は15億円が交付税計算上肩代り措置がとられたことになっている。この旧琉政負債処理については次章でくわしくのべることにする。

以上のごとく沖縄が新たに地方交付税の対象に加わることに對し国の財源運営措置のことであった。ということで沖縄復帰対策費の打切り措置（47年5月14日まで）のあと、この臨時特別交付金制度が数限りない戦中・戦后処理としての「沖縄問題」を地方一般財源を通じて解決することは著しく困難となったのである。そして復帰前の日政援助＝一体化政策が米軍基地体制の矛盾に対応したごとく、この方向の延長として土地・水資源ほか社会資本の不足を沖縄振興開発事業に代置させることで新たな日米軍事独占の沖縄支配を生みだすことになるだろう。東京オリンピックが1960年代の日本独占の政治的経済的危機における比類なき高蓄積のバックミュージックであったごとく、今日海洋博が沖縄県民に何をもたらせつゝあるのか——全国一の物価高、土地不足、住宅難、水不足、農業破壊、そして低賃金等——を底辺とする新全総（日本列島改造）の沖縄ブロックの実験であろうか。

## （II）琉球政府から沖縄県へ

沖縄県の行政組織、職員、財政というものが旧琉球政府からどのように承継されたのであろうか。昭和47年5月15日に旧琉政が解体し新たに沖縄県が組織されたことをどのように理解すればいいのか。

例えば琉政職員18千人が11千人の県職員に承継されたが、此は類似県対比としての問題を超えるものがある。即ち一般地方行財政として形式的、制度上の対比をすることはかなりの無理があるだろう。沖縄県の市町村行財政についても同様であり、例えば教育区の行財政をふくめなければならぬのみならず、むしろ復帰前の米軍統治下の市町村について基本的に把握しておく必要があろう。そして米民政府 — 琉球政府という沖縄における行財政の基本構造を前提にしなければならず琉政自体の組織と機能をも把えることが望まれるのである。もちろん米民政府の三公社（水道、電力、金融）或は油脂販売等の問題も含めるべきであり、より基本的には軍事基地体制下のあらゆる政治的経済的構造との関連もみなければならない。このような「沖縄問題」の政治的経済的認識の原標を定めないで、「沖縄県の再生」を計量的比較として云々するのは余りにも非論理的（＝非歴史的）であるといわねばならぬ。

しかし以上の考察を茲で展開する予定はないし、又既にこれらの諸問題を私自身がしばしば論じてきたことでもあり、再論重複を避けねばならない。そこで概括的に云うなら、米軍基地体制下の沖縄の行財政というのは、米民政府を頂点とする琉球政府の植民地的従属支配の体系であり、琉球政府自体が府県行財政といえるようなものではなく、はるかに国家的行財政の機関であったというべきである。と同時に市町村行財政の貧困、いな欠如をおしつける中央集権的支配機構として位置づけられていたものである。もちろんこの軍事的植民地的支配の矛盾は土地斗争以下人権斗争そして主席公選要求などさまざまの沖縄人民の民主主義運動＝復帰運動により支配体制の動揺を生み出し、「自治権」斗争のなかで戦后過程を記録してきたのである。

沖縄の行政水準の本土との格差＝一体化論がしばしば陥る「沖縄の特殊性」とは、もちろん地理的風土的な諸条件にすり換えられてはならない。復帰前の

政府調査報告のなかにはこの「沖縄問題」を前提とすることなく、財政規模、租税負担、公務員数等を「本土並み」の地方行財政の類似団体指数で分析し、例えば市町村の行政組織が弱小であるから合併をすゝめよという次第である<sup>3)</sup>。

むしろ問題なのは琉球政府は何故に類似県に比べて行財政が「過大な」組織となったのか——この内実は「沖縄県」としての地方行財政の過小組織を意味している。逆に市町村は何故に「過小な」行財政となったのか。これは専ら風土的な条件によるものなのか、或は本土のような戦后町村合併の未経験の故なのか。否これこそ当に沖縄の地方自治の貧困をもたらした、基地体制の戦后4半世紀におよぶ支配の直接的結果なのである。この基本的視点を外せば沖縄の「地方行財政」は、復帰を契機として「近代化と合理化」の恰好の対象でしかなかったのである。

復帰前の県および市町村の財政規模と財政構造の分析がここでの主題であるが、復帰前の予想や見通しはどうであったのか。自治省は「沖縄振興開発事業の規模と内容、国庫支出金、琉球政府等の職員のうち国や公庫等に移管する職員、琉球政府の債権債務の処理等」に係るものとしていた<sup>4)</sup>。

又琉球政府の1970年「長期経済開発計画」はじめ、日本政府の復帰対策への要望、とくに復帰措置に関する1971年「建議書」、その他那覇市や市町村各団体、立法院、復帰協など労組ほか各団体の、復帰予算に関する具体的措置要求が提出されていたが、これが現実にとどのように組み入れられたのか。この問題のうち沖縄関係予算の概要を第1章でのべたと思うが、後に県、市町村を具体的に分析することにする。

なお先の自治省資料によれば琉球政府の財政を本土類似団体対比で紹介しているが、例えば1971年度琉政決算見込み約 696億円と類似県の1970年度決算額 652億円とが如何にも近似的なものとなっている。又 沖縄の市町村財政規模が 234億円（但し教育区財政 191億円があるが、この重複分や琉政補助との関係

3) 1970年12月「沖縄財政調査報告」1968年7月、「一体化調査報告」以上総理府特連局

4) 1971年11月、衆議院地方行政委員会

もあり単純合算は不適當である）で、類似県団体 380億円と比べる特別の意味もなさそうである。しかも重要なことは復帰直前までの最近の2, 3年間に日政援助による「本土並み」の財政構造を轉移させてきたこともあり、如何にも国庫援助の増額をめぐる問題として計量化された課題にみえてしまうのである。或は専らこの本土並み制度化をめぐる行政技術や過渡的混乱の課題と化してしまうのである。

ここで簡単に扱うことは問題であるが、租税負担にも同様のことが云えそうである。沖縄と類似団体との対比をすれば、琉球政府税 320億円、市町村税39億円（1970年度、但し琉政会計年度）に対し類似県86億円と同市町村76億円（以上1971年度）となるが、茲から如何なる結論を引出すことができようか。一つは国税徴収額相当分を考慮しなければなるまい。沖縄市町村会の1965年の試算では 1,766万ドル＝円切上げ前の換算約63億円と推計される。これは少し古い資料だと思うが仮にこのまゝ利用してみると、類似県の国税、県税、市町村税の合計が約 230億円以上となる。これを沖縄の政府、市町村税の合計 360億円と比べれば国税徴収額相当分の伸びを見込しても、「本土並み」の負担がかなり（？）軽いということが云えそうである。但し市町村税の形態では計量的にみて倍增することになる。ここでも統局は琉球政府の役割をみなければ、即ちその才出入構造を分析しなければ正確な把え方とはいえぬだろう。その上沖縄の租税体系の特徴をもあわせて考察しなければ専ら形式的計量的機械的比較にすぎぬことになる。

琉球政府税について云えば県税相当分は自動車税などごく僅かで税収構成比は5%（1969年）くらいとみられ、従って琉球政府は租税からみる限り95%は国家機関であった。この一点から沖縄の地方税を云々するなら市町村の39億円と類似県の地方税合計 150億円を直接対比しなければならなくなってしまう。そして沖縄の「地方税」が本土に比べて非常に安かったという奇妙な結論をひきだしてしまう。問題なのは沖縄の国税徴収相当分が本土並みの6～5倍にも達しているということであり、税収の大きさから考えて復帰前の沖縄には「地方税」は無いに等しかったのである（90%が政府税）。序に沖縄の市町村は税

収構成上は40%が県税相当分(事業税, 不動産取得税)であった。このように沖縄の租税を本土と対比するとか, 或は復帰前後を比べるとか云うのは単純な計量的分析を許さぬ基本問題が存在しているのである。とくに国と地方自治体相互関係の事務配分をふくめて税源配分を考えるという正確な分析を求めるなら, 「沖縄の財政構造」全体の問題に位置づけなければならぬだろう。もしこの前提をおとせば先程の奇妙な結論を引出すこととなり, 県税から県民税, たばこ消費税が欠落しているとか, 市町村税ではたばこ消費税が無いとか或は本土と比べて固定資産税が安すぎるとかの特殊沖縄事情だけが強調されてしまう。

仮に国税徴収額相当分が琉球政府税の構造上との対比で全く等しかったとしても, 即ち県税相当分が類似団体並みであったと仮定しても, 国から地方への財源配分はどうなるのか。1971年度の「本土並み」交付税, 国庫支出金の試算約 671 億円は, 同年度日本政府援助 217 億円及び米国援助40億円(但し会計年度は琉政会計)に比べられねばならない。この国の財源供給ルートが戦后 4 半世紀に及ぶ期間全く途絶えていたのである。しかもその上に国家事務経費を特に負担してきたのである(先の1965年沖縄市町村会の試算では国税徴収額とほぼ一致し相殺されることになっている)。ここからほぼ正確な結論を求めるなら, 国家事務経費=国税徴収額相当分として, 国家財源供給が戦后過程で長期間ゼロであり復帰前になお 3 分の 1 程度にすぎなかったことから, 財政力の貧困つまり地方自治体の機能の抑圧という「沖縄問題」の基本構造を我々の考察の原点にすえなければならない。

このほか租税負担や負担率についての議論があるが, 課税最低限, 平均所得, 各控除制度, 税率等の問題をふくめ単純比較が必ずしも適当とは云い難い。しかし沖縄の租税では政府税がほとんど90%を占め, この95%が国税相当分であるという点から, 例えば所得税を例にとれば沖縄の過重負担関係は明白である<sup>5)</sup>。もちろん地方税では本土が圧倒的に過重となるが, これも既にのべた理由から本土対比の意味をなさないのである。むしろ前記沖縄市町村会の1965年の

5) 前掲「都市問題」1971年10月号の拙稿参照, 政府税の構成と推移, 本土法適用の場合の市町村税見込み, 本土並み租税負担の表示例あり

試算で、琉球政府会計1966年度の租税合計5,224万ドル（政府税 4,600万ドル, 市町村税 341万ドル, 教育税 206万ドル＝1967年度に市町村税に統合）と, 1965年度本土法適用の国税 1,700万ドル, 県税 350万ドル, 市町村税 368万ドル合計 2,418万ドルという対比において余りにも明白なことである。

その上に繰返しになるが琉球政府の国家経費負担があり, 更に国の財源供給がないという基本条件をこそ問題にしなければなるまい。しかるに租税負担率が類似県とほぼ同じであるなどという日本政府の報告<sup>6)</sup>を機械的に受け入れられるものではない。沖縄の市町村財政や「地方財政」の貧困を税制や職員数, 人件費など個々の数値に分解し本土と類似団体との比較において, 即ち官僚主義的合理主義の基準から「復帰, 一体化」の受け入れ体制を整えるという視点からは, 基地体制＝地方自治の収奪という「沖縄問題」は脱落し, むしろ地方行財政制度の未整備や非効率が指摘され, 例えば行政合併や税制の合理化等の「近代化」＝「一体化」攻撃が主要施策として打出されることになる。なるほど地方公務員法の「一体化」や, 市町村税の「本土並み」負担が急務となる次第であろう。

もとより国と地方自治体の税源と事務配分の奇妙な交錯が沖縄の地方行財政（？）の基地体制の矛盾であったことは事実である。そして税制について云うなら民政府布令税法による外国人優遇課税, 軍人の除外などの治外法権, その他軍関係密輸, 免税品の横流し, 基地内の一般住民の消費等の問題はじめ, 米軍関係資産の非課税（＝固定資産税）とくに国県有地の3分の2が基地であるなど, 沖縄市町村会が早くから「基地交付金」を要求してきたこと, 民政府三公社の企業活動についても同様に基地関係特別財政需要を補償し地方税の負担公平の原則から「納付金」制度を要求してきたのである。これら植民地的税制の諸矛盾は基地というマイナス財源＝基地関連行政需要のしりぬぐい程度の国庫支出金ですまされる問題ではなかった。ここからも税制上の本土との格差対比論がしばしば計量的是正の問題にすりかえられるという誤りを指摘できるだろう。

むしろこの税制, 財政上の基地体制に基因する混乱と貧困の諸矛盾は, 米民

---

6) 前掲, 一体化調査団



政府に対し「地方自治」を要求し主席公選や布令選挙撤廃を求める自治権拡大斗争と結合し、やがて全県民の復帰運動を生み出す契機ともなっていたのである。決して本土並み交付税の増額援助によって解決する一般格差の問題ではなかった。この戦后過程と戦争の犠牲をふくむ戦后処理が放置されたまゝ、その意味の行財政需要のマイナス＝基地体制の矛盾が累積し、この混乱の果てに「一体化、復帰」政策が登場してきたことの意義をも問わねばならず、この基本的背景から我々は「琉球政府から沖縄県え」の移行、変革の本質をみなければならぬのである<sup>7)</sup>。

さてこのような復帰前の沖縄財政の構造をふまえて、復帰後の「沖縄県」の行財政構造をどのように位置づけるべきであったのか。既にのべたごとく、国と県、市町村との事務配分の問題はこの最も重要な課題の一つであった。しかし此は行財政制度の「本土並み」という「一体化」で解決する問題ではなかった。ましてや一体化を押しつけることではなく、今日までの事務配分の矛盾→米軍基地体制による植民地支配に根ざすあらゆる諸問題→わけても地方自治行財政の欠落(変則的国家機能優先)という「琉球政府時代の遺産」をどう清算し整序化するかの問題である。

自衛隊配置、教育委員任命制、地方公務員法等が、沖縄住民の自治権、復帰運動による民主的権利の剥奪であり、「沖縄問題」の基本を忘れた日本政府の「新たな中央支配＝琉球処分」である所以である。何よりも「地方自治の回復」こそが本土復帰の第1の命題でなければならぬとき、沖縄県の発足は国と地方との行財政関係の民主的整序化を図ることに唯一の意義があったのである。

この点からすれば「沖縄開発三法」<sup>8)</sup>に至るまで此をふくめた日本政府の復帰政策(「一体化」も)の特徴は沖縄振興開発計画に最も明瞭に表されている。即ち「沖縄問題」のその戦后未処理の諸問題たとえば対米請求権を取上げようとせず、従って米軍基地の存在をも排除せぬまゝに、結局は地方自治の基本要求をアイマイにしながら「開発の系譜」を本土復帰の主題にすりかえてきたので

7) 前掲「都市問題」1971年9月号及び「商経論双」1969年参照のこと

8) 沖縄開発金融公庫法、沖縄開発庁設置法、沖縄振興開発特別措置法

ある。その制度的一体化論も沖縄の格差と貧困を、経済成長の一般指数の問題におきかえることで、基地体制の矛盾＝沖縄問題の基本視点を外してしまうのである。ここから「本土並み」の行財政の合理化＝財政援助拡大だけが復帰の基本施策として根拠づけられてしまうのである。これは既に1968年11月閣議決定「本土と沖縄の一体化に関する基本方針」、同1970年3月「復帰対策の基本方針」、総理府、1969年10月「沖縄経済開発の基本構想」、同上1971年10月閣議決定において明かなことであり、今度の沖縄返還協定、復帰対策要綱、そして開発三法、或は復帰後の沖縄関係予算において一貫して示された方向である。<sup>9)</sup>

そこで再び琉球政府の解体の具体的意味をたしかめておこう。琉球政府は国家行政機構を體現し、同時に県政事務をさらに一部市町村行政を代行するという複合的組織体であった。1970年11月琉球政府財政関係資料によると、1969年度琉政予算は国家事務 131億円、県 330億円、市町村15億円であった（この年度の日政援助96億円）。ところで先にのべたごとく基本的には国の財源供給が正常に行われなかったことから、沖縄の租税は財政構造上は思いのほか自主財源率が高いことになる。そして「琉球政府は税源について云えば85%が国家であり、市町村は4割が沖縄県である<sup>10)</sup>」という、事務と税源配分の混乱と倒錯が久しく沖縄住民に対する、低い行政水準と重い租税負担をおしつけてきたのである。

もとよりこれらの個々の諸問題について税制、財政、金融、通貨、あるいは産業、社会福祉、教育、公務員等の制度上の「一体化」をめぐる特別措置の要望は県民各方面から提出されてきた。既述の政府関係のものを除いて、復帰協「施政権返還に対する県民各界の要求」1971年2月、同1972年3月、「沖縄の現状、琉球処分に対する県民の訴え」ほか立法院、市町村会等の具体的諸要求をここで紹介する余裕はないが、例えば「つぶれ地」と請求権問題とくに学校用地買収について、更に国有財産の地方団体への譲渡、否何よりも米軍用地の解放に

---

9) 前掲「商経論叢」第21号 —沖縄返還の論理に関する— 考察、「研究年報」第2号—沖縄開発と復帰予算、「都市問題」1971年9月——沖縄の市町村行財政と本土復帰ほか拙稿参照のこと

10) 前掲「商経論叢」第20号、P 15

係る諸問題をはじめ米民政府三公社の財産処理、復帰に関する租税特別措置など数々の基地体制とその戦后未処置対策のことであった。<sup>11)</sup>

さて琉球政府の行政機構は、いわゆる類似県の基準からすれば異常な膨張を示すものであろうが、此も今迄のべた如く「沖縄問題」の具体的形象であり、むしろ「類似県並み」の自治体行政機能の抑圧と圧縮を意味したのである。なによりも当初同一建築物のなかにあった米民政府の基地行政に対応するものとして、而も高等弁務官の任命制行政首席によって支配されるというものであった。琉球政府の設立は米民政府布告第13号、「琉政は政治の全権を行う、但し布令、布告及び指令に従う」によっても明かなごとく植民地支配のむしろ典型であった。そして国家的行政事務＝基地体制を優先させ、本土との切断のなかで例えば主税局の職員は県税に非ず国税業務と、通産局職員の3分の1は郵政事業であり、その他気象庁、法務局、統計庁ほか国家的機関職員の多くをかゝっていた。3,200人という最大の職員数をかゝえた厚生局も、民生、公衆衛生関係という自治体本来の行政よりも病院事業等医療関係、社会保険関係が大部分であった。又文教局、労働局、検察庁、建設局、企画局や裁判所、立法院はもとより琉球電々公社などの国家レベルの数々の政府活動を組織させられ、「沖縄問題」のあらゆる未処置を背負い込み、この累積的矛盾の拡大化のなかで琉球政府の解体がはじまったのである。

ところで沖縄開発庁——沖縄総合事務局を中心とする中央各省出先機関と各公社、公団等の在沖縄定員はおよそ12,000人<sup>12)</sup>と見込れる。うち総理府＝開発庁管轄約4,000人、郵政省、文部省、電々公社等約4,000人であるが、総理府関係には約3,000人の防衛施設庁および自衛隊が考慮されたことを注目しなければならない。

11) このうち軍用地地主連合会は1971年3月「軍用地に関する提案」として13項目の要望を提出している。この問題は前掲「研究年報」第2号拙稿参照のこと

12) 沖縄に対する国の出先機関職員定数約12,000人というのが開発庁沖縄事務局の資料であるが、此は公社公団をふくめてありこれを除くと8,500人程度というのが沖縄県行政管理課の説明であった。多分この数字の大きな誤差は自衛隊関係充足の問題からくるものであろう

これに対し沖縄県への移行は旧琉政職員約18千人（政府立高校 3,500人ほか立法院,裁判所をふくむ。但し政府企業をのぞく）のうち,国の出先機関に6,700人, 県行政機構 6,000人,警察 2,200人,学校職員 4,800人, ほか市町村え若干名の身分承継が行われた。国の定員については先述の自衛隊問題があるが, 県関係でも充足が難しい技術系職員のことや, 類似団体標準定数（知事部局で3,600人）との関係等の問題がある。

発足当初の県機構と職員数について若干の特徴をのべておけば, 職員数の41%が厚生部所管となっていること, ついで農林水産部職員が多いことである。この部門は又国家委任事務の地方事務官をもかゝえておる。職員数が多いことから保健衛生, 福祉や農林関係行政が充実しているとは速断できない。むしろこの逆の諸側面, 県と市町村との行財政関係において, 従来の市町村行政の貧困と欠如を受けついでいること, 或は「沖縄問題」の諸遺産をかぶり, 又各種の過渡的形態としても行政組織に定員がふくれあがってきたと考えられる。即ち病院事業, 保健所, 福祉施設等の直接県営事業を復帰前から実施してきたこと（逆に云えば市町村経営が不可能であった）, 復帰後の社会保険, 年金ほか社会保障等の新規業務の創設と準備あるいはその国家委任事務の増大がある。農林水産部門ではなによりも軍用地問題との諸関連対策があるほか, 今迄の農業基盤整備のおくれ, 技術改良ほか数々の未処理や制度上の対応関係が考えられるのである。

そして過去の「沖縄」の深い傷跡を県の組織のなかに見出すことは容易である。例えば水道事業と水資源開発の問題はすべて米軍統治の矛盾に基因する行政の貧困に他ならぬが, 水行政の機構の比重の高さや財政資金の重点配分を意味する「県企業局」の開設や企画部水資源開発室や土木部の環境衛生（＝簡易水道）課ほか水道関連公共事業の比重が大きいことが分る。又労働商工部のなかに「軍雇用関係三課」が設けられており, 県警察部のなかに「外事課」があるなど沖縄の基地関連行政の特徴は貫かれている。それと土木部が空港課, 用地補償室など9つの課に分れているが, 今後の社会資本投資の多くの課題がうかがわれる（今日までの貧困の裏返しである）。そのほか土地関係業務担当課が

企画部にも農林水産部にも土木部にもみられるのは偶然でもなかろう。更に沖縄における公共施設整備の複雑な状況、たとえば米軍基地の原因によるつぶれ地問題、公立学校用地の賃借料問題、軍用地の諸問題、対米請求権等を考えれば、沖縄県の行政機構が類似県と対比して多過ぎる云々の問題以前の基本的な問題がのこされていることを強調しなければなるまい。

### (Ⅲ) 沖縄県の財政構造

前節で旧琉球政府の全体としての財政分析を省いたのは、既述のとおり重複をさけることが主な理由であった。しかし更にここで復帰後の沖縄県について検討するなら、少くとも琉球政府の基本的性格を認識しておく必要があった。この意味の整理はある程度まで前節ですませたと思うが、別な表現をするなら復帰前には沖縄には「地方財政」＝地方自治は基本的には存在しなかったとも考えられる。復帰後の地方財政を復帰前の制度や形式、構造と対比することの無意味を強調した所以であり、今あらためて旧琉政と沖縄県との財政対比についても同じことを先ず第一に指摘しなければなるまい。しかし復帰前からの「復帰後」に対する要望は、この琉政の財政構造をふまえて各般の具体的措置が強く打出されていたのである。例えば琉球政府の長期経済開発計画(1970年)は既に沖縄県才出入計画(1971～80年)琉政会計年度を組んでいた。

この問題を取りあげながら現状の分析にかゝりたいが、その前にいわゆる旧琉政の負債処理について第一節、第二節において省いたので茲で整理しておくことにする。1972年5月15日沖縄県発足時に旧琉球政府の債権、債務については、まず一般会計の借入金 5,791万ドル及び事業繰越分 3,765万ドルの合計約 9,600万ドルのほぼ7割以上を沖縄県が承継することになり残額を国が負担することになった。逆に旧琉政の債権 987万ドルの大部分は(約8割)は国にひきつがれている。又特別会計については大部分を国及び公庫等が債権、債務ともにひきつぎ、残り約 500万ドルを沖縄県にひきつがしている(但しこの現金預金は国・県・公庫等で分担している)。琉政一般会計の借入金の内訳は公共

事業関係 3,082万ドル（国 2,157万ドル，県 924万ドルで承継），赤字補填分 1,853万ドル（国と県折半），その他退職勧奨など 855万ドルは全部県にひきつがせることとなった。しかしこの債務についても発生区分をみると，いわゆる国家的事務経費にかかるものが決して新沖縄県の分担に帰すべきでないものが多いのも事実である。又その負債の大半が公共事業であるが，旧琉政建設局所管のもの次いで文教局関係であるが，社会資本や公共施設の赤字行政責任を「地方自治体」に求める理由があるとは云い難いのである。例えば建設局関係をみると道路工事及び復帰記念国体関連道路などであるが，この大部分を県が負担するということになっている。ことに厚生局関係の福祉や保健衛生の各部門が又文教局関係がことごとく沖縄県えとしわよせされている。

特別会計の債務・債権は各 2 億 7,000万ドルにも上っているが，此の大部分を占める資金運用部特別会計と産業投資特別会計はいずれも債権が債務を上廻っている黒字会計なのである。この分を除くその他各種の特別会計は関係公庫等にひきづかれた他は残りを県に分担させることとなっている。以上の処理について，先の沖縄関係予算では初年度約 9 億円の国債振替を行ったが，一般会計赤字借入金だけが，176億円に対し問題にならぬことが分る（なお臨時沖縄特別交付金はこのうち15億円を計算対象に含めたことになっているが）。もちろん市町村関係は一切この措置から除かれている点も見落せないだろう。復帰後のこの負債処理については后述する。

さて琉球政府の「長期経済開発計画」が予測した「沖縄県才出入計画」は既述のごとく1971年度を起点とする10ケ年計画であった（琉政会計で1973年度を復帰初年度と仮定しており，本土会計1972年度と相応する）。これは若干の行財政制度の差違を修正して年度対比をおこなったものであるが，この時系列対比は「復帰」を境にして何程の意味があるのか前述の理由で必ずしも明かではない。しかし復帰前の琉球政府の本土政府に対する財政上の要望措置として参考にすることはできそうである。

即ち日本政府の沖縄振興開発計画に比べて従って先述の沖縄関係予算と比べると，沖縄のかなり自主的な開発計画に即した財政計画であったことは間違い

ないだろう。もちろん琉球政府の復帰に対する具体的財政措置要請（「建議書」ほか本土政府の「復帰対策要綱」に対する要請書のこと）以前の、かなり非現実的な性格のものであったことは、復帰前に立案された長期計画のせいでやむをえないものであった。

これは1973年度県予算を 3.3億ドル（＝約 1,200億円，ドル切替以前の換算）と見込み，交付税，国庫補助金のほか大幅特別交付税（73～75年度限り）を要望していた。才出については71～80年度総額43億ドルのうち国庫資金を31億ドルとして，この才出経費の約半分20億ドルを公共投資にあてること，しかも75年度までにこの集中的投下を行うこととしていた。即ち復帰に伴う格差是正をまず社会資本整備と考え，開発基盤・生活基盤の「本土並み」整備を1975琉政会計年度までに実現させようという目論見であった。公共投資はこの県事業のほか国の直轄分約 8 億ドル，市町村分 8 億ドルと合せて合計36億ドルをこの期間中に達成しようというものであった。

この財政計画は既に明かな通り「臨時沖縄特別交付金」制度によって否定されてしまった。又約 1 兆 2,000億円（計画時点 1 兆 4,600億円）の公共投資計画は，復帰初年度の公共事業費 290億円，或は振興開発事業費 455億円（但し地方負担込み），そして1973年度 527億円， 711億円を考えて（以上第 1， 2 表参照のこと），著しく少いことは明確である。更にこの計画では復帰前の1971年～72年度琉政会計の計画をも含んでいたことを考慮すれば一応御破算となったとみてもいいだろう。そして当然ながら財政規模自体も大幅縮少とならざるをえなかったのである。参考までに1973琉政年度＝1972年復帰初年度の才入計画は約 3.3億ドル（当時換算で約 1,300億円の）のなかで，国庫依存分は交付税，補助金，特交税合計が約 2.8億ドル（＝約 1,000億円）であり普通交付税を上廻る特別交付税を期待していたのである。

それに1972年度の沖縄振興開発事業の執行状況によると1973年 3 月末で45%（契約ずみをふくめて66%）にすぎぬことを考えれば復帰初年度の財政状況が分るというもので，財政構造上も国の措置が著しく不十分なものであったことは確かであろう。又この執行状況の内訳が問題であり，国の直轄事業，国庫補

助等の区分と事業区分によって大きな差があり、地方負担が大きい例えば公営住宅は14%の執行状況で、直轄や補助率の高い空港、道路、水資源開発は高い比率を示している（空港の負担行為済み 100%など）。結局はここで云えることは沖縄関係政府予算の基本的性格から指摘した通り、産業基盤と開発重点の公共事業費が、沖縄の「地方財政」をたちまちに圧迫しているのである。しかも1973年度の沖縄振興開発事業費について一層明かになったことは、生活基盤関係の国庫負担額がほとんど増加していないどころか、事業費の増加は必ず地方負担の増加であったことである。

ここで沖縄県の財政分析を行う前に今一つ考えるべきことは「**沖縄県の特殊事情に基く業務**」のことである。この基本的な問題は前節でものべた通りであるが、これこそ「沖縄問題」の遺産を具体的に背負った姿であり、その未処理未解決の具体的な形態を示すものである。この「特殊事情」とは戦后処理、特殊事情、特別措置法、復帰処理の四つに区分されている。例えば土地調査事務は「戦后処理」、基地関係業務＝「特殊事情」、未払軍用地料支払い、旧琉政の債権、債務＝「復帰処理」、福祉事務所＝「特別措置法」、都市下水道＝「特殊事情」など数々の業務をかゝえることになっている。

この他県に類例をみない「遺産」の形態は、むしろ全県の業務について基本的にあてはまるものと考えられる。従って「本土との格差是正」の業務そのものが特別行政需要の増大の原因であり、社会資本と公共施設の未整備や、制度上の欠落を埋める「本土並み」化そのものが、過去のマイナス遺産の累積的な「特殊事情」なのである。例えば統計事務についても、沖縄県としての独自のものが始めて必要になってきたのである。或は農地法や農地改革関係の農地調整事務もそうであろう。

そして偶然とは云え、先の自治省の関係資料にある類似県（島根、徳島、高知、佐賀、宮崎の平均）の1970年度決算額が、即ち 663億円が、復帰初年度の沖縄県予算 697億円ときわめて類似的なのである。このことは初年度が5月15日からという不完全年度の対比であることを考慮すべきであろうが、類似県平均とは何たる皮肉であろうか。しかも過去三年前の類似県平均としか対応しな



いというのであれば尚のことである。

そして今迄のべたこと，振興開発計画とくに公共事業費の圧迫を考えれば，財政状況の基本的特徴はすでに明かであろう。序にこの自治省資料で「類似県対比」の内容をみると，才入面で沖縄県の構成と大差はないし，交付税が類似県 221億円（沖縄 285億円）であり，国庫支出金 223億円（306億円）である。県税86億円（41億円，但し1973年度76億円）は，復帰初年度の関係もあり特別経過措置を考えれば少いとは云えぬだろう。又才出面で沖縄の人件費が高いことも機械的に云々する問題ではなかろう。むしろ普通建設事業費の絶対額が僅かながら類似県よりも少いことが一層意外でもある。これは1972年度が10.5ヶ月分という不完全事業年度であることを考えれば，事実上標準県以下なのである。

第3表 沖縄県才入予算 (100万円)

| 年 度            | 47                 | 48     |
|----------------|--------------------|--------|
| 県 税            | 4,156              | 7,567  |
| 譲 与 税          | 842                | 962    |
| 交 付 税          | 28,500<br>(29,000) | 37,900 |
| 使用料及び<br>手 数 料 | 496                | 656    |
| 国庫支出金          | 30,659<br>(33,340) | 43,151 |
| 繰 越 金          | 750                | 1      |
| 諸 収 入          | 644                | 430    |
| 県 債            | 3,165<br>(3,355)   | 2,000  |
| 計              | 69,755<br>(73,166) | 93,098 |

※ 47年度（ ）は年度最終予算。47年度を平年度換算すれば77,429（100万円）となり，47/48年度対比，20%の伸びとなる。

### 沖縄県財政の具体的構造

第三表は1972，73年度の才入を示すものである。この表の最大の特徴は類似県との相似点を除いて国庫依存度87%（1973年）であるが，これこそ従来の「本土並み」国庫財源の長期間におよぶ切筋の確かな根拠を示すものである。第2の特徴は国庫支出金の高い比率にあるが，これも公共投資重点政策＝沖縄

振興開発事業の本質＝国の財政支配そのものなのである。第3は県税収入の増加率の激しさであり、復帰2年目にはたちまち本土並みとなっている。更に才入予算執行状況が72年度末収入済み78%という有様で、とくに国庫支出金61%と極端に低くなっている。このため県債収入の執行済み0という結果を生み、全体として復帰初年度県財政のきびしい運営状況を裏づけている。

第四表は一般会計才出予算の内訳であるが、既にのべた如く人件費と投資的経費に若干の特徴があるだろう。しかも投資的経費の伸び率を注目すべきである。そのほか繰出金（特別会計繰出しをふくむ）がめだっていることを付加しておく（47/48年度対比の伸び率が高いことも）。表は省略するが経費の目的別分類をみると、構成比の大きな順に教育、土木、農林水産であるが、47/48年度対比で土木費の急増（79%）、しかし民生、労働関係は構成比も伸びも小さい。

ここで沖縄県の財政<sup>13)</sup>資料によって今少し具体的な検討を試みてみよう。まず予算編成の事情から云えば47年度予算は8月に成立したこと（復帰から8月末までは暫定予算）、「復帰に伴う特別措置」等で税収が極度に少いが、財政需要がきわめて旺盛であるとある。また47年度予算編成の基本的考え方の一つに、「国と県および県と市町村間の経費負担関係の適正化」を謳い、48年度は前年

第4表 一般会計才出予算 (100万円)

| 年 度                     | 47     | 48     |
|-------------------------|--------|--------|
| 人 件 費                   | 30,358 | 39,386 |
| 扶 助 費                   | 4,262  | 5,186  |
| 公 債 費                   | 247    | 276    |
| 投資的経費                   | 19,178 | 28,015 |
| 物 件 費                   | 6,872  | 7,864  |
| 出資貸付金                   | 454    | 703    |
| 繰 出 金                   | 375    | 2,272  |
| 補 助 費                   | 5,767  | 6,303  |
| 特殊経費処<br>理特別会計<br>えの繰出し | 1,500  | 2,243  |
| 合 計                     | 69,755 | 93,098 |

※ 沖縄県、「財政事情」S48. 6による。

度が地方自治体としての制度の移行に不慣れもあって、龐大な事務処理に十分

13) 沖縄県「財政事情」S47. 10及び同S48. 6

対応できなかったことをあげている。なおこの48年度は公共土木事業費の増大に伴う地方負担の増加, 措置費, 医療費等の義務的経費の増高, 人件費の自然増のほか, 立おくれの著しい教育, 社会福祉, 産業基盤, その他公共施設の整備が強く望まれているとしている。そして結論として「多額にのぼる一般財源の不足をきたし」としている。

47年度経費について, 商工費約29.9億円とかなりの額が計上されているが, このうち22億円余が「海洋博準備事業費」で, このほとんどが会場用地取得費(しかも17億円が起債)となっている。問題の土木費は総額 114億円は第2表で説明したごとく, 道路, 空港, 港湾で約80億円であり, 住宅は4億円(県営住宅96戸分)にすぎない。これを48年度予算の財源区分で示したものが第5表である。

第5表 48年度沖縄県土木費 (1万円)

|         | 事業費                      | 財 源 別     |                   |         |
|---------|--------------------------|-----------|-------------------|---------|
|         |                          | 国 庫       | その他               | 一 般     |
| 道路橋リヨウ  | 908,106<br>(678,679)     | 802,940   | 1                 | 105,046 |
| 河 川 海 岸 | 143,118<br>(121,663)     | 123,400   | 0.1               | 19,708  |
| 港 湾     | 166,686<br>(164,860)     | 150,960   | 1.9               | 15,529  |
| 都 市 計 画 | 277,573<br>(131,874)     | 211,590   | —                 | 65,982  |
| 公 園     | 44,455<br>( 51,263)      | 25,312    | —                 | 19,142  |
| 街 路     | 180,673<br>( 52,740)     | 178,273   | —                 | 2,400   |
| 住 宅     | 302,894<br>( 49,409)     | 147,903   | 118,347           | 36,643  |
| 空 港     | 175,550<br>(129,909)     | 122,817   | 2.8               | 52,446  |
| 計       | 2,041,777<br>(1,317,520) | 1,559,714 | 117,300<br>12,865 | 351,879 |

※ 合計「その他」上段が地方債, 下段が特定財源。事業費の( )は47年度予算, 資料は県予算案。

これは投資的経費の普通建設事業費約 273億円のうち 204億円の内容であり, このほかの建設事業を追加すれば, 教育費のなかに学校建設費22.2億円(うち国庫支出12億円)があり, 農林水産に土地改良27.8億円(うち国庫22億円), 保

健衛生（病院事業特別会計への繰出し）等があり、このほか第4表の水資源開発関係の水道事業・工業用水特別会計がある。なお下水道事業特別会計、沖縄県工業用地造成事業特別会計等も、広く沖縄県全体の公共投資の問題として考えられるだろう。これらの特別会計の国庫負担や県財源をみると、工業用地の県債26億円、下水道事業（国庫支出7億円、繰入3億円、県債2億円、分担金負担金など）、水道事業（国庫補助金61億円、企業債7億円、一般会計補助など）、工業用水事業（国庫補助20億円、企業債など）となっており、国家財源の外に、多額の県負担（とくに起債）と、勿論住民負担（営業収入）や地元負担関係を示していることを留意すべきである。

このような前提から第5表をみると、道路・港湾・空港・水資源関係の国庫支出金は約190億円で、産業基盤充実の政策重点を明確に示している。と共にこれらの県負担も又工業用地造成・水道事業にみられる如く少からぬ地方財源負担を強いられているのである。そして住宅建設の例で分るごとく財源負担のほとんどが地方債であり、又下水道事業の財源区分で分るごとく、あらゆる地方・住民負担の財源によっていることが併せて問題となろう。これらの問題は更に市町村の負担をふくめて沖縄振興開発事業費について第2表でのべたことが后章で検討さるべきである。

**教育費**の大部分が教職員給与であり県立高校建設費を若干ふくむことは、投資的経費の48年度分の説明で分ったと思うが、特に沖縄特別国体準備費（47年度約10億円、48年度約5億円）が加わっている。しかも48年度予算についてみれば学校建築費22億円のうち10億円が県の負担（うち6億が起債）であり、国体準備費5億円のうち4億円が県一般財源となっている。これを教育費全体でみると48年度323億円、うち国庫支出金114億円（うち約80億が小中学校教職員給与）で、実に3分の2までが県一般財源である。この起債は先述の高校建築関係だけである。もちろん授業料等使用料手数料をも特定財源に加っている。

沖縄県の財政で見落せないのは、例の**琉政の負債処理**に関して諸支出金から48年度22億円以上が特別会計への繰出しとなっておりこのすべてが一般財源であることも特記すべきであろう。この特別会計は「旧琉球政府の債権及び債務の

処理に関する」という名称で借賃，医療，一般の各勘定に分類され47年度は特定物資価格安定資金勘定が加っていた。借賃勘定は旧琉政の「アメリカ合衆国使用土地の借賃等に関する特別会計」の未処理について，医療保健勘定は同じく旧医療保険特別会計の給付，保険料収入，その他に関して，一般勘定が旧琉政の一般会計，土地住宅公社及び沖縄観光開発事業団に係る借入金について，47年度だけの特定物資価格安定資金は，旧琉政の同特別会計において日本本土から輸入した特定物資の価格安定に必要な経費で復帰の前日まで未払いのものを，夫々処理することとある。この一般勘定の内容は48年度は公債費償還（25億円），47年度は同19億円のほか琉政会計 107億円の支払いが実施されたことになる。この47年度才入は沖縄県繰入金15億円，国庫支出金79億円を主なものとしている。なお47年度末県債現在高は 201億円で，このうち琉政からの承継分残額 149億円であり，これが47，48年度の起債額との対比で著しい負担であることが理解できよう。

このほか沖縄県の特殊事情にもとづく業務の概要は先にものべた通りであるが，この予算関係を具体的にすべて拾うことは面倒であり，ほんの例示にとどめる。即ち「土地調査費」は戦后処理事務の一例であるが，48年度予算では総務管理費に計上され 1.3億円（国庫支出 8,600万円）である。或は繰返しになるが下水道事業特別会計は本来都市下水道事業は都市の業務であるとか，旧琉政負債処理の特別会計もこの例に入る特殊事情であろう。又先に例示することを落していたが例えば保健所での治療業務は他府県では行っていない診療・治療・投薬があること等。そして未払軍用地料支払い，元南西諸島官公職員の恩給事務など……いずれの予算項目処理に入るのか確かめる余裕はないが，種々の県会計処理に入りこんでいることは確かである。

今県予算書で項目だけ少し拾っても，総務管課費のなかに基地関係業務があり，大きくは水資源開発関係は本来逸早く本土の地方自治体が水道事業として解決しておるべき業務であり，民生関係でも売春婦対策の諸事業があり，国民健康保険についても制度実施の未熟さから指導費がくまれねばならぬとか，環境衛生関係では公害・放射能調査が必要であり，麻薬関係業務が特に沖縄にお

いて必要なこと、米軍関係労務対策諸費は行政機構に関してのべた通り渉外労務3課を設けるなど、又この直接間接の関連で職業訓練業務や職業安定業務が他府県以上に累積し、又農業改良事業もようやく他府県並みに実質上開始されるなどなど、以下産業経済・土木・教育・その他あらゆる分野にわたり、「沖縄問題」の遺産が次々に数え切れぬ程あがってくるのである。

このような前提を十分ふまえて行政水準又は「本土並み」財政措置を考えなければならぬ。そして例えば民生・労働・衛生費について云えば、48年度総額120億円（対47年度10億円増加）の評価も問題であり、この国庫負担額が半分にみたぬこと。その上起債をのぞく特定財源、例えば貸付金収入、手数料・使用料・負担金等の住民諸負担にも依存することを問題にせざるをえないのである。

ここで**48年度予算の重点施策**として県財政課があげているもの、全予算930億円のうち約500億円をみると、交通通信体系124億、生活環境施設136億、社会福祉及保健34億、教育文化41億、国土保全16億、農林水産87億、商工業9億、職業労働2億、離島振興0.8億、市町村自治0.9億、復帰処理及基地問題37億、2大事業（国体、海洋博）6億等となっている。しかしこの中味が問題で例えば生活環境施設の大方は水道事業であり、交通通信関係は今迄のべた通りの問題があり、むしろ各項目にわたり県行財政の復帰処理の需要の大きさの割に貧困な対応であることは容易に想像できよう。

そして**県税収入**は、47/48年度対比の伸び率82%であること、例えば自動車税の収入構成比27%（伸び率256%）に示される異様な「本土並み化」の問題がでてくるのである。なお県税の構成比をみると48年度予算では自動車税（27%）事業税（18%）、軽油引取税（13%）、たばこ消費税（9.6%）、県民税（9.6%）、その他料理飲食税、不動産収得税である。県民税の構成比が47年度（16%）から急落したのは実質減税ではなくその他の租税の増徴（例、自動車税5億円から20億円え）のせいである。これも「本土並み」の混乱の一つであり、そのため沖縄における自動車行政の予備と係り、那覇市内その他でタクシーから軽貨物自動車えのモグリ営業が増大したなどの例もある。

最後に48年度第14定例県議会の予算関係の知事の**提案理由要旨**の冒頭には、

国際商品価格の高騰，貿易構造の変化による通貨不安，変動相場制移行等の問題が発生したこと，自衛隊配備と米軍基地の維持は遺憾であり，物価問題が深刻で県民生活を圧迫し，土地買占め等が県の均衡ある開発を阻んでいるとのべている。「県政の運営にあたり，人間尊重の基本理念に立ち，県民自治を基調とした平和で明るい豊かな県づくりのため，第1に安全で健康な暮らしの確保，第2に人間性豊かな人づくり，第3に福祉優先の産業開発を重点に」とし，重点7項目をあげているが，この中にも「復帰処理と基地問題の解決の促進」を謳っている。(未完)

おことわり＝1974年度の県予算についての分析をこの章で取りあげる予定であったが都合で次の機会に譲ることにする。従って沖縄県の財政構造分析は未完としておく。あらためて1972年度決算をふくむ県財政の動向と問題点を整理し直す予定である。